

На правах рукописи

Прокофьев
Константин Георгиевич

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОБРАНИЯХ, МИТИН-
ГАХ, ДЕМОНСТРАЦИЯХ, ШЕСТВИЯХ И ПИКЕТИРОВАНИИ**

Специальность 12.00.14 –
административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2014

Работа выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин АНО ВПО «Московский гуманитарный университет»

- Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент
Барабанова Светлана Васильевна
- Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Мелехин Александр Владимирович,
заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере административных правоотношений НИИ ФГКОУ ВПО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»
- кандидат юридических наук, доцент
Трегубова Елена Валентиновна,
заведующий кафедрой финансового и административного права
НОУ ВПО «Институт менеджмента, экономики и инноваций»
- Ведущая организация – Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Государственный университет управления» (ГУУ)

Защита диссертации состоится 25 сентября 2014 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

доктор юридических наук, доцент

Е.В. Бе

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Развитие демократических принципов, а также институтов народовластия происходит в сложной и противоречивой обстановке. В этой связи государству необходимо предпринять максимум усилий, для того чтобы обеспечить правопорядок, а также защиту прав граждан при проведении общественно-политических мероприятий. В условиях политической нестабильности в российском обществе происходит рост сепаратистских и экстремистских настроений. В этой связи, как никогда, актуально создание дополнительных правовых и организационных механизмов минимизации недостатков в развитии российской политической системы. Право на организацию, проведение, а также участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании является общедемократической и конституционной ценностью. Оно позволяет гражданам и их объединениям участвовать в политической жизни государства, доводить до власти свои требования, а также отстаивать свои интересы по самому широкому спектру социальных проблем.

В этой связи государство должно создать все необходимые условия, чтобы социально активные граждане, а также институты гражданского общества могли в установленном законом порядке выражать свои мнения на публичных мероприятиях. Однако право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования не является абсолютным. При реализации этого права отдельными гражданами или группой людей не должны нарушаться права других членов общества, создаваться угроза общественному порядку и безопасности граждан. В этой связи в каждом государстве установлена система запретов, ограничений, мер юридической ответственности за нарушение порядка организации или проведения публичных мероприятий. Поэтому совершенно обоснованны требования российского законодательства, касающиеся установления административной ответственности за целый ряд правонарушений в организации и проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий

и пикетирования. За последние годы значимость административной ответственности выросла на порядок. В этой связи данный вид юридической ответственности стал играть весьма ощутимую роль в деле обеспечения правопорядка вообще, и при проведении публичных мероприятий в частности.

Административная ответственность как средство обеспечения правопорядка при поведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования позволяет гибко и дифференцированно воздействовать как на организаторов, так и на участников публичных мероприятий, допустивших соответствующие нарушения закона. Этот вид ответственности позволяет не допускать к организации публичных мероприятий лиц, которые ранее совершили соответствующие административные правонарушения, а также гибко подходить к выбору соответствующих санкций к нарушителям законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, которые, как следует из действующего законодательства, могут иметь как имущественный, так и неимущественный характер.

Перечисленные, а также ряд других обстоятельств обуславливают актуальность настоящего диссертационного исследования, превращая институт административной ответственности, установленный за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, в одно из важнейших средств обеспечения правопорядка в общественных местах. Кроме того, административная ответственность за нарушение порядка проведения или организации собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования обеспечивает защиту этой общедемократической ценности, дающей возможность сформировать связь между гражданами (их объединениями) и институтами публичной власти.

Все это диктует необходимость изучения института административной ответственности, установленной за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании.

Степень научной разработанности темы. По исследуемой теме был защищен ряд диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук: Балтага Д.А. «Политические свободы собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций и их реализация в деятельности органов внутренних дел» (1993); Полянская И.С. «Конституционно-правовое регулирование права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования» (2005); Московченко Ю.С. «Административно-правовая охрана политических прав граждан России» (М., 2006); Звягин М.М. «Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Российской Федерации» (2007); Солодов И.А. «Административно-правовое регулирование предупреждения и пресечения групповых нарушений общественного порядка при проведении публичных мероприятий» (2010) и др.

В защищенных диссертациях по проблеме правового регулирования проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования акцент сделан на обеспечении политических прав граждан, а также на охране общественного порядка при проведении данных мероприятий. Кроме того, в ранее защищенных диссертациях внимание обращается лишь на отдельные аспекты административно-правового регулирования порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, а вопросы административной ответственности рассматриваются лишь второстепенно.

Автор представленной диссертации рассматривает административную ответственность как меру государственного принуждения, которая обеспечивает соблюдение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании во взаимосвязи с иными социальными институтами. В работе предпринята попытка раскрытия особенности соответствующего вида юридической ответственности, что существенно отличает настоящую диссертацию от иных ранее проведенных исследований по аналогичной проблематике.

Таким образом, несмотря на то, что проблемы правового регулирования порядка проведения или организации публичных мероприятий были предметом исследования, говорить о том, что в настоящее время в полной мере разработан эффективный административно-правовой механизм реализации мер ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования пока не приходится. Исходя из вышеизложенного, проведенное исследование носит актуальный и своевременный характер.

Теоретическая база исследования. Проблемы административной ответственности, как уже отмечалось, ранее исследовались в научной литературе по административному праву. В частности, соответствующей проблематике посвящены работы К.С. Бельского, Д.Н. Бахраха, И.И. Веремеенко, И.А. Галагана, А.С. Дугенца, А.П. Коренева, М.В. Костенникова, А.В. Куракина, Ю.М. Козлова, И.В. Максимова, Ю.Н. Старилова, П.П. Серкова, В.Д. Сорокина, Н.Г. Салищевой, Л.Л. Попова, А.П. Шергина, Н.Ю. Хаманевой, А.Ю. Якимова и др.

Определенный интерес в ходе проведения настоящего исследования представляли работы А.Б. Агапова, В.Ф. Дерюжинского, Ю.А. Дмитриева, М.И. Еропкина, Б.М. Емельянова, В.В. Ивановского, Л.В. Коваля, Н.В. Караханова, Д.К. Нечвина, Г.И. Петрова, С.В. Пчелинцева, А.В. Серегина, Ю.И. Скуратова, И.Т. Тарасова, И.К. Щегловой, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина и др.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании.

Предметом диссертационного исследования является комплекс проблем научного и прикладного характера, связанных с реализацией мер административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является раскрытие содержания и механизма реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании и формулирование на этой основе предложений по ее совершенствованию.

Цель диссертационного исследования предопределила решение следующих взаимосвязанных задач:

- определить понятие, а также раскрыть содержание административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании;

- разработать систему принципов административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании;

- раскрыть механизм реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании;

- выявить особенности норм права в механизме реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании;

- раскрыть содержание правоотношений в механизме реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании;

- определить особенности правоприменительных актов в механизме реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании.

Методология и методика диссертационного исследования. Методологическую основу диссертации составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, философские, теоретические, общеправовые методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез,

аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.).

Эмпирическая и информационная база исследования. При подготовке диссертации было использовано 16 аналитических справок Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России, касающихся проведения общественно-политических мероприятий в Российской Федерации в 2011-2014 гг.

При подготовке диссертации было использовано 25 информационно-аналитических обзоров об обеспечении общественного порядка и безопасности при проведении общественно-политических мероприятий в 2013 г. в г. Москве.

В ходе исследования использовано 2 Постановления Конституционного Суда РФ, касающихся проверки конституционности применения мер административной ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, а также использовано 5 Постановлений Верховного Суда РФ по делам об административных правонарушениях, касающихся применения ст. 20.2 КоАП РФ.

При подготовке диссертации было изучено 153 постановления по делам об административных правонарушениях, о наказании организаторов публичных мероприятий, связанных с нарушением установленного порядка организации собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, размещенных в СПС «Консультант Плюс».

В ходе исследования было проанализировано 198 постановлений по делам об административных правонарушениях, о наказании участников публичного мероприятия за нарушение ими установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Было использовано 96 постановлений по делам об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за организацию массового одновременно-

го пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, размещенных в СПС «Консультант Плюс».

Научная новизна диссертации. В диссертации сформулировано определение административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, разработаны критерии классификации принципов административной ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. В диссертации раскрыт механизм реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, а также выявлены и обоснованы его конструктивные элементы. В ходе исследования подготовлены предложения по систематизации составов административных правонарушений, посягающих на основы политической системы Российской Федерации, а также сформулированы предложения о необходимости дополнения КоАП РФ составами административных правонарушений, которые направлены на охрану общественного порядка и безопасности при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. В работе обоснована необходимость дополнения перечня обстоятельств, которые будут отягчать административную ответственность при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

На защиту выносятся **следующие положения:**

1. Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании – это мера административного принуждения, применяемая исключительно в судебном порядке и состоящая в возложении на виновное лицо как имущественных, так и неимущественных санкций, а также влекущая за собой ряд правоограничений в течение срока действия административного наказания.

2. В работе сделан вывод о том, что административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании носит процессуальный характер. В этой связи некорректно предписание КоАП РФ о том, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения (ст. 3.1). Такой подход не согласуется с принципом презумпции невиновности в производстве по делам об административных правонарушениях, в котором ответственность и наказание далеко не всегда совпадают. В этой связи в КоАП РФ необходимо раскрыть содержание административной ответственности, а также дать определение административному наказанию.

3. Реализация административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании осуществляется на основании ряда императивных предписаний, получивших название принципов. Эти принципы в работе классифицированы на материальные, процессуальные и организационные. В ходе исследования доказано, что меры административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании могут быть реализованы только при использовании всей системы соответствующих принципов.

4. Механизм реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании носит комплексный характер. В него включены нормы различных отраслей права. Это обусловлено тем, что право на организацию и проведение публичных мероприятий может быть обеспечено только при комплексном использовании всей совокупности правовых средств.

5. В ходе исследования автор поддерживает инициативу о том, что публичные религиозные мероприятия целесообразно приравнять к митингам в случае, если они проводятся вне культовых мест и территорий, и тем самым обязать организаторов соответствующего публичного мероприятия согласовывать

его в установленном законом порядке. За невыполнение данного требования установить административную ответственность как для организаторов, так и для участников соответствующего публичного религиозного мероприятия, которое поводится вне культовых мест и территорий.

6. Обосновывается необходимость дополнения ст. 20.2 КоАП РФ предписанием, предусматривающим административную ответственность за выступление на митинге, собрании, шествии или ином публичном мероприятии на иностранном языке, а также в маске, которая не позволяет видеть лицо выступающего.

7. Предлагается произвести систематизацию административных правонарушений, объектом посягательства которых является политическая система в целом, и политические права граждан в частности. В этой связи в КоАП РФ можно выделить специальную главу «Административные правонарушения, посягающие на политическую систему Российской Федерации».

8. С учетом высокой степени опасности отдельных административных правонарушений, совершаемых при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, предлагается дополнить ст. 4.3 «Обстоятельства, отягчающие административную ответственность» КоАП РФ п. 7, в котором определить, что отягчающим административную ответственность обстоятельством для участника публичного мероприятия является использование им в ходе соответствующего мероприятия нацистской атрибутики или символики либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций.

Теоретическая значимость диссертации состоит в том, что в работе раскрыто содержание административной ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, сформулировано определение административной ответственности, а также определено ее место в системе административного принуждения,

реализуемого в ходе проведения публичных мероприятий и охраны общественного порядка.

В диссертации определены критерии классификации принципов административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании. В работе теоретически обоснован административно-правовой механизм реализации мер ответственности за нарушение порядка организации или поведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, а также разработана структура учебного курса по проблеме реализации мер административной ответственности за нарушение политических прав граждан.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что в ней разработаны предложения, направленные на совершенствование производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в отношении лиц, допустивших нарушения порядка поведения или организации собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. В работе сформулированы предложения в КоАП РФ, касающиеся внесения дополнительных составов административных правонарушений, предусматривающих ответственность за совершение деяний, представляющих угрозу нарушения общественного порядка, а также безопасности участников публичного мероприятия.

В диссертации обосновывается необходимость выделения в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях специальной главы «Административные правонарушения, посягающие на политическую систему Российской Федерации». Результаты проведенного исследования внедрены в учебный процесс Московского гуманитарного университета, Оренбургский государственный институт менеджмента.

Апробация результатов диссертационного исследования. Отдельные положения диссертационного исследования были изложены в форме докладов на научно-практических конференциях: «20-летие Конституции Российской Федерации: проблемы и перспективы российского законодательства» (Мо-

сковский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина, г. Москва, 15 марта 2013 г.); «Актуальные вопросы административного и информационного права» (Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, 12 апреля 2013 г.).

Результаты проведенного диссертационного исследования отражены в пяти научных публикациях, четыре из которых опубликованы в журнале, рекомендованном Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Объем и структура работы. Объем и структура работы соответствуют цели и задачам исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются предмет, цель и задачи диссертационного исследования, характеризуются научная новизна и практическая значимость результатов исследования, раскрываются положения, выносимые на защиту, а также приводятся данные об апробации результатов диссертационного исследования.

Первая глава диссертации – **«Концептуальные основы административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»** – состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе* – **«Понятие и содержание административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»** – отмечается, что административная ответственность является самым распространенным видом юридической ответственности, которая применяется за различные правонарушения в сфере государственного управления. Административно-правовые санкции обеспечи-

вают охрану нормативных правовых предписаний различной отраслевой принадлежности. Названное обстоятельство делает институт административной ответственности весьма значимым средством обеспечения правопорядка в сфере государственного управления. Традиционно считалось, что меры административной ответственности реализуются преимущественно во внесудебном порядке. В этой связи они весьма оперативно воздействуют на личность правонарушителя, переводя в дальнейшем его поведение в законопослушное русло.

Однако ужесточение административных наказаний повлекло за собой сокращения количества административных правонарушений, за совершение которых наказание применяется во внесудебном порядке. В числе административных правонарушений, за которые наказание применяется судом, являются административные правонарушения, связанные с нарушением порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. Обусловлено это тем, что наказания за данные административные правонарушения носят весьма серьезный имущественный характер, а также включают иные ограничения личных прав и свобод человека.

Усиление мер административной ответственности за правонарушения в различных сферах государственного управления повысило значение соответствующего вида юридической ответственности как средства обеспечения правопорядка.

С учетом особенностей административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании в работе определено содержание различных публичных мероприятий, а также проведена их классификация по различным основаниям. Классификация публичных мероприятий позволяет увидеть их разнообразие, важное для выбора справедливой меры административной ответственности, которая может быть применена к организаторам соответствующего мероприятия или его участникам в случае, если они допустят нарушение установленного порядка его организации или проведения.

За последние годы в нашей стране проведены публичные мероприятия самых разных форм и видов. Анализ публичных мероприятий, состоявшихся в первом полугодии 2014 г., свидетельствует о снижении количества общественно-политических мероприятий по сравнению с 2013 г. на 14 %.

Следует отметить, что наибольшее количество публичных мероприятий зафиксировано в Центральном (27095), Приволжском (12623) и Уральском (9027) федеральных округах. По количеству общественно-политических мероприятий среди регионов Российской Федерации лидируют: г. Москва – 22870 мероприятий, Свердловская область – 6882, Самарская область – 4849 и Республика Башкортостан – 3214 (в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области состоялось 2013 публичных мероприятий).

Несмотря на уменьшение количества различных публичных мероприятий, отмечается значительный рост их участников. Исследование позволило установить, что в 2013 г. в публичных мероприятиях приняло участие свыше 8,7 млн. чел., что на 13,2 % больше, чем в 2012 г. (чуть более 5 млн чел). Исследование показывает, что число публичных мероприятий, не согласованных с органами исполнительной власти, имеет тенденцию к снижению. В 2013 г. количество таких акций уменьшилось на 11,6 % и составило 586 (в 2012 г. их было 663).

Давая характеристику тем или иным публичным мероприятиям, соискатель сделал вывод о том, что эти мероприятия объективно необходимы, в этой связи государство должно создать необходимые условия для полноценной реализации права граждан собираться мирно, проводить самые разнообразные публичные мероприятия, отстаивая в ходе их поведения свои социально-экономические, гражданские и политические права.

Административная ответственность, установленная за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, призвана обеспечить реализацию конституционного права граждан на осуществление тех или иных публичных мероприятий, создать условия

для безопасности их участников. Кроме того, рассматриваемый вид юридической ответственности призван обеспечить соблюдение прав граждан, которые не являются участниками соответствующего собрания, митинга, демонстрации, шествия и пикетирования.

Во *втором параграфе* – **«Принципы административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»** рассматривается, как юридическая ответственность вообще, и административная в частности, реализуется на основе нормативно установленных принципов. Принципы любого вида юридической ответственности, условно говоря, задают направления ее реализации. Несмотря на то, что в целом институт юридической ответственности исследован весьма обстоятельно, принципы ее реализации в теоретическом аспекте практически не разработаны. Сложившееся положение вещей вызвано целым рядом обстоятельств как объективного, так и субъективного характера.

Исследование административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании показало, что принципы соответствующего вида юридической ответственности также разработаны весьма слабо. Данное обстоятельство снижает правоохранительный потенциал административной ответственности вообще, и установленной за нарушение порядка организации или проведения публичных мероприятий в частности.

Следует отметить, что основное внимание ученых было обращено на изучение принципов административного процесса или принципов производства по делам об административных правонарушениях. С учетом имеющихся наработок в сфере исследования принципов производства по делам об административных правонарушениях, в работе выявляются непосредственно принципы административной ответственности, которые характеризуют ее в материальном, процессуальном и организационном аспекте. В содержании административной ответственности главное место занимают процессуальные принципы, которые

самым непосредственным образом затрагивают практически всех участников производства по делам об административных правонарушениях.

Материальные принципы административной ответственности, установленные в рассматриваемой сфере, непосредственно касаются наказаний, применяемых за совершенные правонарушения, которые посягают на порядок организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

В исследовании отмечается, что свое место в системе принципов административной ответственности занимают организационные принципы. Для того, чтобы меры административной ответственности могли реализовываться, необходим комплекс мероприятий организационного характера.

Организационным принципам административной ответственности в научной литературе должного внимания уделено не было. Это обстоятельство также существенно снижает правоохранный потенциал данного вида юридической ответственности вообще, и потенциал мер административной ответственности, установленных за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, в частности.

Для повышения роли и значения принципов административной ответственности в общей части КоАП РФ было бы целесообразно закрепить систему принципов, которые будут реализовываться как в материальных, так и в процессуальных административно-деликтных отношениях.

В *третьем параграфе* – **«Механизм реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»** – отмечается, что административная ответственность реализуется в рамках соответствующего механизма, и этот механизм подчиняется общим требованиям правоприменительного процесса. Механизм правового регулирования реализации мер административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании представляет собой определенную си-

стему правовых средств, с помощью которых происходит регулирование соответствующих юрисдикционных отношений.

Рассмотрение обозначенной проблемы показывает, что к настоящему времени учеными проделана достаточно плодотворная и содержательная работа по исследованию обозначенной правовой категории. Однако, несмотря на это, имеется еще много неразрешенных проблем, дискуссионных вопросов относительно содержания механизма реализации административной ответственности, а также сущности административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании.

При исследовании рассматриваемого вида юридической ответственности представляется целесообразным раскрыть ряд теоретических положений, касающихся существа юридической ответственности, поскольку и относительно данной проблемы в юридической литературе имеются различные мнения. Точнее сказать, единого мнения по этим вопросам так и не выработано. Большинство ученых считает, что юридическая ответственность является разновидностью государственного принуждения и для ее реализации используется целый ряд обеспечительных, процессуальных и организационных средств. Каждому виду юридической ответственности соответствует свой правовой механизм ее реализации. Правовой механизм реализации мер административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании содержится в КоАП РФ.

Однако предписания КоАП РФ, в которых предусмотрена административную ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 20.2), имеют бланкетный характер. В этой связи оценка степени определенности содержащихся в них понятий должна осуществляться, исходя не только из самого текста КоАП РФ, но и других нормативных предписаний. В этой связи совершенно справедлив тезис о том, что регулятивные нормы, непосредственно закрепляющие те или иные правила поведения, не обязательно

должны содержаться в том же нормативном правовом акте, что и нормы, устанавливающие юридическую ответственность за их нарушение.

Административно-правовое регулирование обеспечения права на свободу проведения мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирования не должно приводить к тотальному контролю за деятельностью организаторов и участников соответствующих мероприятий, а также быть связано с необоснованными ограничениями права свободного проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. Публичные мероприятия легитимны только в том случае, если носят мирный и свободный характер. В случаях же, когда организаторы или участники публичного мероприятия ведут себя противоправно, совершают какие-либо действия, угрожающие общественному порядку и безопасности, государство в лице, в частности, полиции обязано использовать для противодействия противоправным публичным акциям меры государственного принуждения, а также все иные предусмотренные законом средства.

Вторая глава диссертации – «Проблемы механизма реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» – состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе* – **«Нормы права в механизме реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»** – административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании рассматривается как ответственность правовая. Для реализации мер административной ответственности в рассматриваемой сфере необходимо учитывать как законодательные, так и иные нормативные правовые предписания.

Реализация права граждан на организацию или проведение публичных мероприятий непосредственно регламентируется федеральным законодательством, а также законодательством субъектов Российской Федерации. Предписания различных нормативных правовых актов по одному и тому же вопросу не должны конкурировать, а также противоречить друг другу. В случае возникновения коллизий между нормами федерального уровня, которые регламентируют порядок организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования и нормами субъектов Российской Федерации, которые касаются того же вопроса, должны применяться предписания федерального уровня.

Нормы административного права, которые определяют порядок организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования носят преимущественно регулятивный характер. В механизме регулирования рассматриваемых отношений выделяются нормы, которые по-разному воздействуют на поведение участников и организаторов соответствующего публичного мероприятия. Больше всего вопросов в правоприменительной практике вызывают предписания запретительного характера.

Так, в настоящее время установлен запрет на то, что в течение определенного законом срока организаторами публичного мероприятия не могут быть лица, которые неоднократно привлекались к административной ответственности за ряд административных правонарушений. Такой запрет обусловлен тем, что неоднократность совершения установленных законом противоправных деяний не дает гарантий того, что такой организатор публичного мероприятия сможет на должном уровне организовать, а также провести мирное публичное мероприятие с соблюдением установленного законом порядка.

Помимо регулятивных норм, в механизме реализации мер административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании основное место принадлежит охранительным нормам.

Такие нормы собственно и составляют содержание административной ответственности за нарушения порядка организации или проведения публичных мероприятий, применяются как к гражданам, так и к политическим партиям, общественным объединениям и религиозным объединениям, которые обладают статусом юридического лица. Следует подчеркнуть, что соответствующая ответственность может применяться лишь к гражданам, которые к моменту совершения административного правонарушения достигли 16-летнего возраста, а также могли отдавать отчет в своих действиях и руководить ими. Субъектом административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании может быть также должностное лицо.

После анализа правовой основы административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании автором раскрываются признаки, а также составы административных правонарушений, объектом посягательства которых выступает порядок организации или проведения публичных мероприятий.

На основании такого анализа делается вывод о необходимости закрепления в качестве обязательного признака административного правонарушения – признака общественной опасности. Данная позиция основана на том, что деяния, за которые установлены такие серьезные наказания, просто не могут быть лишены признака общественной опасности. Законодательное закрепление признака общественной опасности административного правонарушения позволит правоприменителю достаточно легко дифференцировать меры юридической ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании.

Во *втором параграфе* – **«Правоотношения в механизме реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»** – отмечается, что реализация мер административной ответственности за нарушение по-

рядка организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования порождает целый комплекс правоотношений как материального, так и процессуального характера. Кроме того, при реализации мер административной ответственности возникают отношения как горизонтального, так и вертикального характера.

Поскольку административная ответственность носит публично-правовой характер, а ее реализация является составной частью государственного принуждения, отношения власти и подчинения при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и непосредственное назначение административных наказаний, а также их исполнение объективно предполагают наличие воли государства. Последствия реализации административных наказаний к нарушителям порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования могут быть весьма неблагоприятны. В этих последствиях проявляется предупредительный аспект соответствующего вида юридической ответственности.

В диссертации анализируются особенности административно-деликтных отношений, которые возникают в связи с квалификацией административных правонарушений, объектом посягательства которых является установленный порядок организации или проведения соответствующих публичных мероприятий. Раскрывая особенности квалификации административных правонарушений, автор обращает внимание на то, что этот процесс осуществляется в определенной последовательности, при этом сам процесс квалификации должен осуществляться по элементам состава соответствующего административного правонарушения.

Особую сложность вызывает процесс квалификации по объективной стороне соответствующего административного правонарушения. Осуществляя квалификацию административных правонарушений по объективной стороне, необходимо учитывать целый комплекс признаков как обязательного, так и факультативного характера.

Рассматривая практику применения административных наказаний за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, автор поддерживает позицию о том, что превышение обозначенного в заявке на проведение публичного мероприятия количества его участников не должно являться основанием для применения к организатору мер административной ответственности. В завершение рассмотрения особенностей правоотношений, возникающих при реализации мер административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, соискатель отмечает, что в случае причинения участниками публичного мероприятия имущественного вреда возникает ряд гражданских правоотношений.

В третьем параграфе – «Правоприменительные акты в механизме реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» – подчеркивается, что последним элементом механизма реализации мер административной ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования являются правоприменительные акты. Именно правоприменительные акты приводят в движение процесс реализации административных наказаний за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании.

Рассматривая соответствующие правоприменительные акты, автор делает акцент на актах уведомительного и разрешительного характера, которые принимаются органами публичного управления. Принятие положительного решения о проведении публичного мероприятия делает его легитимным, соответственно проведение не разрешенного собрания, митинга, демонстрации, шествия является основанием для применения мер административного принуждения как к организаторам соответствующего мероприятия, так и к его

участникам. Правоприменительные акты касаются различных аспектов обеспечения права граждан на организацию и участие в соответствующем публичном мероприятии.

Исследуя особенности правоприменительных актов в рассматриваемой сфере, автор отмечает, что эти акты носят властный исполнительно-распорядительный характер, они обязательны для конкретных адресатов. В механизме реализации мер административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании важное место принадлежит такому процессуальному документу, как протокол об административном правонарушении. Изучение протоколов об административных правонарушениях, составленных по фактам нарушения законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании показывает, что уполномоченные должностные лица делают это крайне небрежно. Во многих протоколах, составленных по фактам рассматриваемых административных правонарушений, необоснованно лаконично описано место совершения противоправного деяния, не указывается время и способ его совершения, а также имущественные последствия соответствующего противоправного деяния.

Должностные лица, составляющие протоколы об административных правонарушениях, практически никогда не указывают обстоятельства, которые смягчают или отягчают вину правонарушителя, а также иные данные, которые могут иметь непосредственное отношение для принятия судом обоснованного и в конечном счете законного и справедливого административного наказания. Исходя из этого, в диссертации предлагается комплекс мер, направленных на совершенствование производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на порядок организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

В заключении содержатся основные выводы и предложения, изложенные в диссертационном исследовании.

По теме исследования автором опубликованы следующие работы:

В ведущем рецензируемом научном журнале, определенном Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. *Прокофьев К.Г.* Административные наказания за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании // Образование. Наука. Научные кадры. – 2014. – № 3. – С. 28-29 (0,2 п.л.).

2. *Прокофьев К.Г.* Международно-правовые стандарты административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования // Международное публичное и частное право. – 2014. – № 4. – С. 3-5 (0,3 п.л.).

3. *Прокофьев К.Г.* Субъекты административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 5. – С. 417-424 (0,6 п.л.).

4. *Прокофьев К.Г.* Административное правонарушение как фактор, посягающий на порядок поведения собраний митингов, демонстраций, шествий и пикетирования // Закон и право. – 2014. – № 6. – С. 24-25 (0,3 п.л.).

В иных рецензируемых научных изданиях:

5. *Прокофьев К.Г.* Роль полиции в реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании // Полицейская деятельность. – 2014. – № 2. – С. 203-220 (1 п.л.).

Подписано в печать 19.06. 2014 г. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, ул. Рождественка, 5/7, стр.1